

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

Julkisuuslain uudistamista perustellaan mm. aiemmassa lainsäädännössä olleen käsitteen ”julkisen vallan käyttö” -termin epämääräisyydellä. Tämän termin laajennettu tulkinta koskee tässä mietinnössä erittäin laajaa kokonaisuutta, joka on nimetty ”julkisen hallintotehtävän hoitaminen” -termillä.

Kokonaisvaltaisen säätelyratkaisun esittämisen taustana on, että valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden määräysvallassa olevien yhteisöjen on todettu olevan luonteeltaan hyvin erilaisia, jolloin tarkkarajaista toimintaan perustuvaa ratkaisua on katsottu olevan mahdotonta säätää. Kuitenkin käytännössä termi ”julkisen hallintotehtävän hoitaminen” ulotetaan tai voidaan jatkossa ulottaa koskemaan kaikkia valtion, kunnan ja hyvinvointialueiden itsensä tai niiden omistamien tai niiden määräysvallassa olevien, joko julkis- tai yksityisoikeudellisten yhteisöjen, säätiöiden, yhdistysten, tai haluttaessa minkä tai kenen tahansa omistaman instanssin hoitamaa tehtävää, joka on jossain muussa laissa veloitettu valtion, kunnan tai hyvinvointialueen tehtäväksi tai jonka kunta on alun perin ottanut hoitaakseen.

Kuitenkin esitetään, että lähtökohtaisesti ja yksiselitteisesti pörssiyhtiöt, tarjotessaan näitä samoja palveluja tai hoitaessaan näitä samoja tehtäviä, jätetään julkisuuslain tulkinnan ulkopuolelle.

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Julkisomisteiset yhtiöt ovat toiminnassaan jo mm. kuntien tai hyvinvointialueiden konserniohjauksen alaisia ja niiden tietojen luovutusta jo ohjataan kuntalain 47 § tai hyvinvointialuelain 34 § mukaisesti. Myös Kuntaliiton suosituksia hyvästä hallintotavasta käytetään laajasti ohjeistamaan kuntakonserniin kuuluvia yhtiöitä ja kuntien osakkuusyhtiöitä. Vain julkisomisteisiä yhtiöitä koskee myös hankintalaki. Julkisomisteisten yhtiöiden tuottamista palveluista kerrotaan jo nyt hyvin

avoimesti niiden itsensä sekä omistajien henkilöstö- ja toimintakertomuksissa ja niiden talous- ja muita tietoja kerätään aktiivisesti osana konserniyhtiöiden tiedonkeruuta.

On virheellinen oletamus, että julkisomisteiset osakeyhtiöt olisivat sidosyksikköasemassa markkinoilla turvatummassa asemassa kuin muut yksityisoikeudelliset osakeyhtiöt tuottaessaan työterveyshuolto- tai muuta palvelua. Julkisomisteiset yhteisöt kilpailevat pörssiyhtiöiden kanssa samasta työvoimasta ja samoista, yleensä suur- (omistaja-) asiakkaista. Muut kuin julkisomisteiset yhtiöt ovat tälläkin hetkellä julkisomisteisiä yhtiöitä paremmassa asemassa, koska niiden ei tarvitse noudattaa hankintalakea, joka aiheuttaa huomattavan hallinnollisen taakan kaikille julkisomisteisille yhtiöille.

Jos julkisomisteisen yhtiön, tuottaessaan työterveyshuoltopalvelua omistajilleen kunnille ja hyvinvointialueelle, sekä lakisääteistä, terveydenhuoltolain mukaista työterveyshuoltopalvelua alueen yrityksille, katsotaan tällä perusteella toteuttavan julkista hallintotehtävää, olisi kilpailuneutraliteetin vuoksi näin katsottava palveluntuottajasta riippumatta.

Tarkoittaen, että jos samaa palvelua, eli kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion sekä näiden omistamien yhtiöiden, säätiöiden ja yhdistysten työntekijöiden työterveyshuoltopalvelua ja lakisääteistä työterveyspalvelua, tuottavat yritykset, omistustaustasta (pörssiyhtiö tai mikä muu tahansa) riippumatta, toteuttavat julkista hallintotehtävää (joka siis on lakisääteisen työterveyshuoltopalvelun tuottaminen ja/tai kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion työntekijöiden työterveyshuoltopalvelun tuottaminen), tulisi kaikkia palveluntuottajia kohdella yhdenvertaisesti. Muuten kilpailuasetelma vääristyy entisestään. Tässä esityksessä pörssiyhtiöille annetaan mahdollisuus jättää noudattamatta julkisuuslakia epäreiluin perustein.

Pörssiyhtiöt ovat ottaneet haltuunsa kokonaisia hyvinvointialueiden työterveyshuoltopalveluja. Samalla kun ne tuottavat palvelua hyvinvointialueiden työntekijöille, ne tuottavat myös järjestämistä vastuun alaista työterveyshuoltoa alueen yritykselle. Kaikilla hyvinvointialueilla ei ole vielä ymmärretty, että hyvinvointialue ei itse yleensä pysty näitä lakisääteisiä palveluja tuottamaan, koska hyvinvointialueilla ei ole itsellään työterveyshuoltolaissa ja -asetuksessa määritellyjä pätevyksiä omaavia työntekijöitä. Niinpä työterveyshuolto on vähitellen ulkoistettu ja tällä hetkellä suurta osaa hyvinvointialueista operoidaan pörssiyhtiöistä.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Julkisuuslain merkitystä julkisomisteisten yhtiöiden toimintaan vähätellään mietinnössä.

Käytännössä julkisuus tulisi koskemaan kaikkia päätöksiä, joille ei ole säädetty erityistä perustetta olla salattu. Tämä tarkoittaisi julkisomisteisten osakeyhtiöiden hallitusten pöytäkirjojen julkisuutta, toimitusjohtajan lähes kaikkien päätösten julkisuutta, kuten sopimusten, hintojen, rekrytointien, palkkojen ja niin edelleen, ainoastaan väliaikaiset muistiot ja sisäinen koulutus on rajattu lain ulkopuolelle. Tämä antaisi samasta työvoimasta ja samoista asiakkaista kilpaileville yrityksille ja pörssiyhtiöille perusteetonta kilpailuetua. Se myös näivettäisi palvelutarjoamaa, koska kaikki palvelutarjoajat tai asiakasyritykset eivät halua sopimusten julkisuutta siltä osin, kun niitä ei ole tarvetta julkisena hankintana kilpailuttaa.

Kun kuntalaissa päätettiin julkisomisteisten liikelaitosten, vähintäänkin markkinoilla toimivien, yhtiöittämisestä, oli nimenomaisena tarkoituksena saattaa julkisomisteiset yhtiöt kilpailuneutraliteetin suhteen yhdenvertaiseen asemaan kilpailuilla markkinoilla.

Nyt kun on huomattu, että julkisomisteisten yhtiöiden hintataso on erittäin kilpailukykyinen ja siitä huolimatta ne tuottavat voittoa, on yksityisoikeudellisia yhtiömuotoja ja pörssi-yhtiöitä kannattavien lobbareiden tendenssissä saada julkisomisteiset yhtiöt niin runsaan säätelyn alaiseksi, että niiden toiminta vaikeutuu merkittävästi ja sidosyksiköiden omistuksista luovutaan. Tämä johtaa monikansallisten pörssi-yhtiöiden entistä suurempaan markkina-asemaan ja markkinoiden konsolidaatioon. Tällä on merkitystä Suomen kokonaisturvallisuuden kannalta.

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Työterveyspalveluissa käsitellään erittäin arkaluontoisia henkilötietoja, ja esimerkiksi terveystiedot sisältävät tietoja paitsi henkilöiden itsensä terveydestä, geeniperimästä, käyttäytymisestä, riskikäyttäytymisestä, myös vastaavia tietoja asianosaisten henkilöiden lähipiiristä. Jos julkishallinnon työntekijöiden arkaluonteiset terveystiedot ovat pörssi-yhtiön omistuksessa, ei voida täysin varmistua, etteivät tiedot joudu väärin käsiin, koska yhtiön omistus tai vähintäänkin määräysvalta voi hetkessä vaihtua esimerkiksi jollekulle valtiolle vihamielisen taholle. Näin ollen julkishallinnon työntekijöiden työterveyshuoltoakin voidaan käsittää julkisen hallintotehtävän hoidoksi ja vieläpä erittäin keskeiseksi sellaiseksi.

Julkisuuslakia perustellaan myös julkisten varojen käytöllä. On totta, että sidosyksikköhankinnat ovat kansantaloudellisesti merkittävän suuruisia. Onko kuitenkaan pohdittu riittävästi, mikä olisi sidosyksikköhankintojen vaihtoehto? Mikään kotimainen yritys ei pystyisi ottamaan vastuulleen yhtäkkiä Helsingin kaupungin, yli 40 000 työntekijän palkanlaskentaa. Sen kilpailuttaminen julkisena hankintana johtaisi EU-hankintaan, ja tällöin tarjouskilpailun voittaja olisi todennäköisesti jokin ulkomaalainen yritys. Jos kokeneilla suomalaisilla palkanlaskijoilla ja esihenkilöillä on alkuhankaluuksia suomalaisen kunnallisen työehtosopimuksen tulkinnessa, kuinka kuvitellaan, että jokin muu taho, kuten kansainvälinen pörssi-yhtiö, voisi tehdä sen paremmin tai tehokkaammin, kun yhtiön halpatyövoima tulisi todennäköisesti vielä muunkieliseltä alueelta. Sidosyksikköhankinnat luovat vakautta Suomen työmarkkinoille, ne pitävät huolta veropalaumasta ja säätelevät hintatasoa. Esimerkiksi työterveyshuollossa olisi ilman julkisomisteisia yhtiöitä vain muutama, kohta vain kaksi toimijaa, jotka jakavat markkinat keskenään. On jo todennettu, että esimerkiksi vuoden 2024 hintojen nousu suurimmilla yhtiöillä on ollut kaksinumeroinen prosenttiluku.

Julkisuuslain soveltamista julkisomisteisissa osakeyhtiöissä perustellaan korruption estämisellä. Mikäli korruptiota halutaan estää tehokkaasti, on estettävä myös julkishallinnon kaikkien työntekijöiden ja julkisomisteisten yhtiöiden ja yhteisöjen hallitusten jäsenten sekä muiden niissä keskeisellä tavalla vaikuttamisroolissa olevilta ja hankintojen valmisteluun ja päätöksiin osallistuvien henkilöiden pörssi-yhtiöiden osakeomistajuus. Tätä nykyään nimenomaan pörssi-yhtiöiden osakeomistukset voivat aiheuttaa hankintapaineita tiettyjen palveluntuottajien palveluihin, ja on

mahdollista, että tarjouskilpailuja voidaan räätälöidä vastaamaan tiettyjen palveluntuottajien palveluja.

Julkisuuslain soveltamista julkisomisteisissa osakeyhtiöissä perustellaan myös nykyisellä hankintalailla ja esitetään, että hankintalaissa olevaa asianosaisjulkisuutta tulisi laajentaa. Tämä johtaisi siihen, että julkisiin tarjouskilpailuihin osallistujien määrä entisestään pienentyisi, koska tarjousten hintatiedot tulisivat julkisiksi. Kaikki tarjouskilpailuihin muutoin osallistuvat yhtiöt eivät varmastikaan halua kilpailijoiden tuntevan hintatasoaan, jonka vuoksi tarjoajien määrä kaventuisi. Nykytila on täysin riittävä, kun osallistujien tiedonsaanti on turvattu.

Julkisuuslakia esitetään ulottumaan kaikkiin julkisomisteisiin osakeyhtiöihin ymmärtämättä niiden erityisluonnetta. Julkisomisteiset yhtiöt toimivat Suomen huoltovarmuuden osalta äärimmäisen keskeisillä toimialoilla, kuten terveydenhuollossa, sähkön, muun energian ja veden tuotannossa, maanpuolustuksessa ja infran rakentamisessa ja kunnossapidossa ja niihin kuuluu myös merkittävältä osin näiden palvelujen tukipalveluja (pesulapalvelut, laboratoriot, laitoshuolto, kiinteistöhoito, ruokapalvelut, ICT-palvelut, taloushallinnon palvelut). Vain vajaa neljä vuotta sitten koronapandemian alussa ilmeni, että pörssiyritykset eivät kyenneet tuottamaan esimerkiksi Covid-19-pandemiaan liittyviä laboratorion palveluja Suomessa, koska Suomi ei ollut ulkomaisten omistajien keskeisessä intressissä. Vain julkisomisteisten yhteisöjen palvelutoiminta käynnistyi viiveettä. Halutaanko Suomen huoltovarmuus jättää pörssiyritysten varaan?

Julkisuuslain ajantasaistamista koskeva työryhmä ei ole pohtinut tarkemmin, mitä ja miten salassapidon mahdollisuuksista säädettäisiin. Suomalainen laintulkinta on yleensä lähtenyt siitä, että mitä ei ole erikseen säädetty salassapidettäväksi, on julkista. Näin ollen voi syntyä merkittäviä vahinkoja, ennen kuin tähän aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä on testattu. Pelkästään perustuslaillisen julkisuusperiaatteen toteutumisen sekä kansanvaltaisuuden ja osallistumisoikeuksien edistämisen vuoksi näin mittavaan uudistukseen ei pidä lähteä.

Nyt käsillä oleva julkisuuslaki aiheuttaisi niin merkittävät hallinnolliset tehtävnlisäykset ja niin merkittävän kilpailuhaitan, että viimeisetkin julkisomisteiset työterveyshuollon osakeyhtiöt tulevat ennen pitkään myyntiin.

Virkavastuun sisällyttäminen julkista hallintotehtävää hoitavaan:

Julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan sitä, jonka tehtäviin lain ja asetuksen mukaan kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen eduista, oikeudesta tai velvollisuuksista taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään puuttuu toisen etuihin tai oikeuksiin taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella kuuluu osallistua edellä kuvatun päätöksen valmisteluun tekemällä päätösesitys tai -ehdotus, laatimalla selvitys tai suunnitelma, ottamalla näyte tai suorittamalla tarkastus taikka muulla vastaavalla tavalla.

Edellä kuvattu käsite työterveyshuoltolain ja -asetuksen kontekstissa kattaa kaikki lain soveltamiskohdat työpaikkaselvityksen tekemisestä henkilöiden terveystarkastuksiin. Kilpailuneutraliteetin vuoksi on sama tulkinta ulotettava kaikkiin työterveyshuoltoalan toimijoihin. Aina kun lääkäri tai tämän vastuulla toimiva työterveyshoitaja tekee ns. lakisääteisen terveystarkastuksen, otetaan siinä kantaa henkilön kykenevyyteen toimia kyseisessä työssä ja tällöin toimijasta riippumatta käyttää julkista valtaa. Tämä ei mitenkään ole rajattavissa koskemaan vain osaa palveluntuottajista.

Koska työterveyshuoltolain mukaista työkyvyn arviointia sovelletaan myös julkishallinnon työntekijöihin, voidaan yhtä hyvin katsoa, että tässä tehtävässä toimiessaan

työterveyspalveluntuottajat toteuttavat julkisuuslain soveltamisalan mukaisesti yleistä etua, onhan julkishallinnossa työntekijöitä satoja tuhansia. On yleisen edun mukaista, että työterveyshuoltopalvelu toteutetaan laadukkaasti ja lisäksi työterveyshuollossa tehdyt päätökset vaikuttavat keskeisesti julkishallinnon työntekijöiden asemaan, unohtamatta niiden valtaisa tiedonkeruuta arkaluontoisista henkilötiedoista.

On myös arvioitu, että lähtökohtaisesti julkisuuslain soveltamisella ei olisi suoria vaikutuksia lain soveltamisalaan tulevien toimijoiden tietojärjestelmiin tai tiedonhallintaan. Tämä arvio on täysin virheellinen. On yhtiöitä, joissa sidosyksikkö tai sen sisaryhtiö tuottaa markkinaehtoistakin toimintaa, jolloin voi olla mahdotonta erottaa päätöksistä ja muusta toiminnasta vain julkisen hallintotehtävän suorittamiseen liittyvät, julkisuuslain alaiset tehtävät. Julkisuuslain soveltaminen näiden yhtiöiden toiminnassa on käytännössä niin suuritöistä, että siitä saatava etu ei ole missään suhteessa niihin resursseihin, joita lain soveltamiseen näissä yhtiöissä tarvittaisiin.

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

Nykyinen lainsäädäntö julkisen vallan käytöstä julkisuuslain periaatteena on nykyisellään työterveyshuollossa täysin riittävä. Mikäli julkisuuslaki koskisi ainoastaan julkisomisteisia työterveyshuoltoyhtiöitä, se asettaisi nämä muihin alan toimijoihin, kuten yksityisomisteisiin ja pörssiyrityksiin, nähden kilpailuneutraaliteetin kannalta epäileluun asemaan. Näin ollen julkisuuslaki on ulotettava kaikkiin työterveyshuoltopalveluihin palveluntuottajasta riippumatta. Vaihtoehtoisesti julkisuuslakia ei sovelleta työterveyshuoltoa tuottaviin palveluntuottajiin.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

-

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

-

Juntunen Anne

Työ ja Terveys ry - Anne Juntunen, Järvisseudun ja Kallaveden Työterveys
Osakeyhtiöiden ylilääkäri ja toimitusjohtaja, Työ ja Terveys ry:n
varapuheenjohtaja